

地雷除去・不発弾処理活動を巡る政治

——コソヴォ・セルビアを例に——

林 明 輔
長 島 大 輔

一．問題の所在

現代の紛争とクラスター爆弾の問題

クラスター爆弾は、第一次大戦中にドイツ軍がイギリス軍に対して使ったのが最初とされている。その後しばらくの間使用は確認されておらず、一九九〇年代に入ってから使用の頻度や量が増加した。一九九一年に湾岸戦争で集中的に使われて以降、二〇〇力国近くで^①使用が確認されている。近年の主要な武力衝突では多数のクラスター爆弾が使用されてきたことから、クラスター爆弾は現代の紛争で使われる主要な兵器のひとつと位置づけることができる。

他方で、クラスター爆弾が頻繁に使用されるに従って、この兵器がもつ非人道性も強く指摘されるようになってきた。クラスター爆弾の非人道性は主に二つの点で指摘されている。ひとつは、無差別性である。クラスター爆弾

は、子爆弾が広範囲に飛散する兵器である。そのため、特定の対象を狙うことは難しく、その制圧面下にいる対象は軍人、民間人を問わず被害にあう。もうひとつは、不発弾の問題である。クラスター爆弾の種類や使用状況にもよるが、五〇～四〇%の子弾が不発化するといわれている。不発となった子弾は、紛争終了後も事実上の地雷^②として残存し、民間人が被害にあうケースが多数報告されている。二〇〇七年にハンディキャップ・インターナショナル (Handicap International) が出した報告書によると、民間人の犠牲者は過去の全被害者の九八%を占めると報告している^(③)。また、レバノンでイスラエル軍が使用したケースでは、紛争終了直後から二ヶ月の間で、二〇名が死亡し二二〇名が負傷したと報じられている^(④)。

本稿では、紛争後に残るクラスター爆弾の不発弾や地雷^(⑤)の除去とそれを取り巻く政治環境の關係に焦点を当てる。通常、地雷除去や不発弾処理は上に述べたような人道的な側面や紛争後の復興の側面から優先順位付けが高い課題と考えられており、国際社会も積極的な支援を行ってきた。実際に、アフガニスタンやカンボジア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナなどの地雷・不発弾の被害地では、紛争終了後に地雷除去や不発弾処理に対して国際的な資金、技術の支援が集中した。しかしながら、地雷除去や不発弾処理に支援が集中する地域がある一方で、国内および国際的政治的な環境のために支援が集まらず除去や処理活動が大幅に遅れる地域も存在する。

本稿では、北大西洋条約機構 (North Atlantic Treaty Organization: NATO) によってクラスター爆弾の空爆を受けたユーゴ内のセルビアとコソヴォ^(⑥)の二つの国・地域を例に、クラスター爆弾や地雷の除去・処理活動が国内政治・国際政治に影響される様子を明らかにする。すなわち、コソヴォではアメリカを始めとするNATO諸国や国際機関、NGOが積極的に地雷除去・不発弾処理活動に従事したことで地雷や不発弾問題が早期に解決されたのに対して、セルビアでは国際社会からの支援が限定的であったために、地雷除去・不発弾処理が大幅に遅れた。こ

の両地域を例に、クラスター爆弾や地雷が、非人道的な兵器として国際政治の中で焦点となり禁止の対象となっている一方で、現場の除去や処理活動においては必ずしも非人道的な側面から優先して取り組まれる課題とはなっていないという現状を指摘したい。

本稿ではまずNATO空爆とセルビア・コソヴォ両地域の地雷・不発弾問題について触れたあとに、両地域の地雷除去・不発弾処理活動の違いについて考察を行なう。

二．NATO空爆と不発弾・地雷問題

空爆に至る経緯

コソヴォを巡るユーゴとアルバニア系コソヴォ住民の対立が激しい武力対立に至ったのは、ユーゴ内務省（警察）² ついでユーゴ軍がコソヴォ解放軍に対する「アルバニア人テロリスト掃討作戦」を本格化させた一九九八年以降といわれる。これによってユーゴ警察・軍とコソヴォ解放軍の武力衝突により、特に装備で劣る解放軍側に多くの犠牲者を出し、ユーゴ側によるアルバニア系住民に対する迫害が一層激しくなったとしてNATOの介入が取りざたされるようになった。一九九八年秋以降、空爆をちらかせたNATOによる圧力、ユーゴ勢力の一部撤退、コソヴォ解放軍の陽動作戦という三者の駆け引きが続く。アメリカなどの呼びかけでユーゴ、アルバニア系の和平交渉（ランブイエ会議）が行われるが、これが決裂すると一九九九年三月二十四日ユーゴの軍事施設、コソヴォとその周辺に展開するユーゴ軍などを標的にしたNATO軍の空爆が始まった。

ユーゴ（コソヴォを含む）に対して使用されたクラスター爆弾 [推計]

| 使用国 | 個 数 | 種 類 |
|------|---------|--------------------------------------|
| アメリカ | 269,858 | BLU-97 : 235,525 個、Mk-118 : 34,333 個 |
| イギリス | 78,057 | (R) BL 755 |
| オランダ | 33,330 | BLU-97 |
| 合 計 | 381,245 | |

* オランダ軍の数字は HRW による推計（この他フランス製の BLG 66 'Belouga' の使用も確認されている）

NATO軍による空爆

以降七八日間に及ぶ空爆は、多くの「副次的被害 Collateral Damage（いわゆる誤爆）」を伴って、ユーゴ軍・当局のみならず市民に対する甚大な被害を及ぼした。NATO軍による攻撃には、大きく分けて、ある程度の正確性をもった誘導システムによる空爆と、空港などの面積の広い軍関連施設、及び山中に展開する部隊に対する主にクラスター爆弾を使った空爆の二種類があった。イギリス軍の使用した全爆弾の五二・五％がクラスター爆弾（R）BL755であったといわれている⁽⁸⁾。

NATO軍によるクラスター爆弾の使用

NATO軍の中でもアメリカ、イギリス、オランダがクラスター爆弾を使用した。内訳は上記の表の通りである⁽⁹⁾。

赤十字国際委員会（The International Committee of the Red Cross: ICRC）によれば、この内二八九五三六がコソヴォにおいて使用された⁽¹⁰⁾。また、セルビア、モンテネグロにおけるクラスター爆弾のターゲットは、一四ヶ所⁽¹¹⁾、二二平方キロメートルであり、そのなかでもニシュ⁽¹²⁾の被害が最も大きかった。

ニシュ空爆

空爆からほぼ一カ月半がたった五月七日金曜日午前一一時二〇分、二発のクラスター

爆弾がニシュ中心部の市場と病院に投下された。NATO軍によれば、ターゲットはコンスタンティン大帝空港（当時は軍用空港）であったが、二発のコンテナからばら撒かれた数百のクラスター爆弾はそこから約六・五キロ離れた町の中心地に着弾したのである。NATO軍は翌日の会見で、誤爆の事実を認めたが、「おそらく技術的な誤作動か、投下のタイミングがずれたことによる」ものとして「攻撃は空港を標的にしたもので、市民を狙ったものではなかった」と釈明した¹³。この攻撃によって一四人が死亡（市場で七人、病院周辺で七人）、重傷者を含めた負傷者は数十人に上った¹⁴。しかし、翌日の八日には、幸いにも人的被害は無かったがニシュ郊外にクラスター爆弾が着弾し、さらに一二日の午後二時五五分、今度は空港から七・七キロメートル離れた住宅密集地、ドウヴァニシュテ地区に着弾し、三人が重症、一〇人が負傷した。

ニシュ空爆の被害の様子を知るために、ここで二つの例を挙げよう。ヴラディミル・ヨヴァノヴィチは、一九九九年五月一二日に自宅の庭で被弾した。ヴラディミルの息子のリュビシャは、そのときの様子を次のように語っている。

「父と私は庭の畑で仕事をしていました。昼食をとったばかりで、座って休んでいたところ、飛行機が町の上空を飛ぶのが見えました。ちょうど一五時くらいでした。二〇分後今度はさらに大きな音が聞こえました。低空飛行でした。上空から無数のパラシュートが落ちてきて私たちのいるところに向かってゆっくり降下し、あちこちで爆発しました。みな塀の脇でうつぶせになりました。一五くらいの子爆弾が家の敷地に落ちて、あちこちに破片が飛び散りました。そのひとつが父のわき腹に当たったのです。私はすぐに父を病院に運び、父は数日入院しました。生命器官を深刻に傷つけていなかったため、破片の摘出は行われませんでした¹⁵」

皮肉にもこの事故からほぼ一年後の二〇〇〇年四月、庭に残っていたクラスター爆弾がヴラディミルのシャベルの一突きで爆発し、ヴラディミルは死亡した。

クラスター爆弾がその他の爆弾と決定的に異なる点は、空爆後も不発弾が多数残り人々の日常生活を脅かし続けることである。したがって、ニシユの市街地に投下された子爆弾は速やかに除去されなければならなかった。ユーゴ軍の爆発物処理部隊に所属し、空爆直後のニシユで不発弾の処理に当たったブラニスラヴ・カベタノヴィチは、当時の処理作業の様子を次のように語っている。

「私に与えられた任務は、現場に急行してこれ以上の犠牲者を出さないことでした。現場では耳を劈くようなサイレンの音が鳴り響き、救急車と消防車が忙しく走り回っていました。路上には傷ついた人々がうめき声を上げ、犠牲者にかぶせられたシートからできた血だまりがそこかしこに見えました。クラスター爆弾が散在し、まさに危険が続いているなかで、私はある民家の庭に投下されたクラスター爆弾を処理するために、その家の住民でしょうか、門の下に横たわる死体を跨いで庭に入らなければなりません。このような混沌とした状況のなかで、冷静に不発弾の処理をすることがいかに困難であるか、普通の人には想像もつかないでしょう」¹⁶

しかし、カベタノヴィチ自身も語っている通り、空爆中、あるいは空爆直後に軍が処理したクラスター爆弾は、あくまでも目視できるものに限られた。クラスター爆弾の処理にあたる兵士は少なく、必要な機器も十分では無かったためである。よって、目視によって確認できなかった子爆弾はそのまま残された。

NATO空爆の期間中ニシユ（空港、郊外を含む）に投下されたクラスター爆弾は一五三三三個といわれ、その

うち三〇〇〇個が不発弾として残ったという¹⁷⁾。

日常生活に遍在する地雷と不発弾

NATO空爆はニシュのような都市部以外の農村地域にも大きな被害を与えた。セルビアの農村部における主な産業は農業、林業、牧畜である。産業用地以外にも、人々が生活の糧に利用する森林、畑、庭、牧草地が被害にあった。スキーリゾート、ホテルなどのレジャー施設に不発弾が残り、観光業に大きな打撃をあたえたケースもある¹⁸⁾。無論、これらの汚染地域に住む人々は日々危険と隣り合わせて生活しなければならない。子供は遊び場を奪われたが、好奇心から不発弾を触ってしまい、被害にあうケースが報告されている¹⁹⁾。NATO空爆後、セルビアにおける不発弾による民間人の死者は五人、負傷者は九人であったが、この内子供は死者三人、負傷者七人であった²⁰⁾。本来ならば、人々の生活にとって重要であるこれらの土地や住宅地の処理作業に高い優先順位が与えられるべきであるが、セルビア軍と警察が最初にクラスター爆弾の除去処理を行ったのは、ブヤノヴァツ、プレシェヴォといった軍、警察の展開するコソヴォとの境界地域であった²¹⁾。これらの地域にはアルバニア系武装組織による活動を抑える目的で、軍や警察が駐留していたからである。軍と警察の爆発物処理部隊は、境界地域での処理作業が終了した後、住民居住地での処理作業は市民からの通報で目視可能な不発弾を処理するだけであった²²⁾。

ニシュの市街地にも、不発弾の調査が不十分であった為に、NATO空爆後五年以上たつて不発弾が見つかったケースもある。これらの不発弾は、病院の屋根の中の断熱材、あるいは学校の屋根、あるいはモスクの庭で見つかっている²³⁾。

セルビアとコソヴォにおける地雷とクラスター爆弾の被害

すでに述べたように、NATOは、一九九九年三月から六月のユーゴ空爆中に三八万個を超えるクラスター爆弾の子弾を投下した。その内二八万個以上がコソヴォで使用されたと推計されている。空爆から八年経った二〇〇七年九月二五日に、NATOがセルビア政府に対して提供した空爆に関する情報によると、空爆の対象は二一八ヶ所で、そのうちコソヴォ域内の対象は一五五ヶ所であった。また、一〇八〇個のクラスター爆弾を使用したと報告している。⁽²⁶⁾

セルビア、コソヴォでは、クラスター爆弾の不発弾のみならず地雷も多数埋設されている。南東欧における各国の地雷対策を調整する機関である南東欧地雷対策調整センター (South East Europe Mine Action Coordination Center: SEEMACC) と地雷除去・不発弾処理活動のための基金である国際信用基金 (International Trust Fund: ITF) の調査によると、地雷・不発弾の被害地域は、セルビアが三九平方キロメートル、コソヴォが四五平方キロメートルとなっている。また、埋設されている地雷の数は、セルビアが七一〇〇〇個、コソヴォが二五〇〇〇個と推測されている。さらに、これまでの地雷・不発弾の被害者数は、NATOによるユーゴ空爆以前の被害も含めて、セルビア、コソヴォがそれぞれ三五〇人、四六一人となっている。⁽²⁷⁾ このようにみると、ほぼ同程度の面積が被害を受け、被害者数にも顕著な差はない。セルビアとコソヴォの間で地雷・不発弾による被害の差は大きくないといえる。しかし、次節で概観するように、セルビアとコソヴォの間には地雷除去・不発弾処理の進展に大きな差が存在するのである。

次節に入る前に、除去・処理作業の困難さに触れておきたい。コソヴォにおいて除去されたクラスター爆弾ことの搜索範囲は、四一七九平方メートルであった。⁽²⁸⁾ これは、ひとつのクラスター爆弾を見つけ出し処理する為にサツ

カーコート半分強の面積を搜索しなければならなかったことを意味する。また、ひとつの不発弾の処理に費やされた時間は、平均一八時間であった。⁽²⁹⁾ 不発率は条件によって異なるためさまざまな見積もりがあるが、仮に一〇%と見積もると、コソヴォに投下された二八九五三六の子爆弾の不発弾を処理するためにのべ五二二〇〇時間（二二七五〇日）もの時間がかかったことになる。クラスター爆弾の処理だけではなく、地雷やその他の不発弾の処理にも同様に多大な作業を必要とする。被害国が負う資金的、技術的負担は非常に大きい。⁽³⁰⁾

三．地雷除去・不発弾処理活動におけるセルビアとコソヴォの格差

七八日間に及んだNATO軍空爆は、セルビア・コソヴォに無数の不発弾を残し、一九九九年六月一〇日に終了した。また多くの地雷がユーゴ軍、ユーゴ内務省の部隊、ユーゴからの民兵組織、コソヴォ解放軍、NATOの作戦に参加した国々の軍隊によって敷設された。しかし、両者の間には除去作業の進展に大きな差が存在する。

コソヴォでの地雷除去・不発弾処理の急速な進展

コソヴォにおける地雷除去・不発弾処理活動は、空爆終了後すぐに始まった。⁽³²⁾ イギリスの地雷除去NGOであるヘイロー・トラスト（HALO Trust）が被害地域の調査を始めるとともに、コソヴォに展開されたNATO指揮の国際治安部隊であるKFOR（the Kosovo Force）及び地雷除去に関わるNGOや企業が現場での活動を始めた。その数は、二〇〇一年三月の時点で一あり、デニッシュ・チャーチ・エイド（Danish Church Aid）やHandicap International、HALO Trustなど世界中の除去現場で活動する主要NGOが従事していた。また国連機関の関与も強かったことが指摘できる。国連コソヴォ暫定統治機構（the United Nations Mission in Kosovo:

UNMILK) の地雷対策プログラムを担う機関として、国連地雷対策調整センター (the United Nations Mine Action Coordination Center: UNMACC) が一九九九年六月一七日に設立された⁽³³⁾。これはKFORがコソヴォに入った後、わずか五日後のことである。UNMACCに与えられた役割は、地雷対策の計画を立案・実施し、域内で地雷対策に従事する団体・機関を調整することであった。

除去・処理活動が始まって二年強の後、二〇〇一年二月コソヴォの地雷除去・不発弾処理に関する国連機関は、コソヴォでの地雷除去・不発弾処理の終了を発表する声明を出した。UNMILKは、「すべての地雷原の除去と空爆によるクラスター爆弾の不発弾処理は国際的に受け入れ可能な水準に達した」と声明を出し、UNMACCは、その最終年次報告書の中で「コソヴォにおける地雷、クラスター爆弾、その他の不発弾に関する問題は取り除かれた。すべての不発弾を完全にコソヴォから除去するには長い年月が必要だが、他のヨーロッパ諸国と同様に、不発弾が地域の社会的、経済的發展を阻害しない状況となった」と述べている。また、国連地雷対策サービス (the United Nations Mine Action Service: UNMAS) も同様の見解を述べている⁽³⁴⁾。三年を経ずして地雷除去・不発弾処理活動にほぼ終わりを告げたコソヴォのケースは、最も成功した地雷対策プログラムと評価される結果となったのである⁽³⁵⁾。

セルビア⁽³⁶⁾の地雷除去・不発弾処理の停滞と国際的孤立

他方で、セルビアでの地雷除去・不発弾処理は遅々として進まなかった。セルビア内での地雷除去・不発弾処理を管轄するセルビア地雷対策センター (Serbian Mine Action Centre: SMAC) が設立されたのは、コソヴォで除去・処理が終了した後の二〇〇二年三月のことであった。なお、二〇〇二年までもセルビア内では地雷除去・不

発弾処理活動にセルビア軍が従事していたが、軍の活動には不明な部分が多く、活動の実態は明らかになっていない。

S MACは、二〇〇二年に設立された後、ニシュ空港周辺のクラスター爆弾の処理計画を作成した。実施団体は、ボスニアのNGOであるストップ・マインズ(Stop Mines)で、資金はITFから得た。このとき初めてセルビアは、地雷除去・不発弾処理に関して国際的な支援を受けたのである。その後、セルビアでの地雷除去・不発弾処理活動は徐々に進展をみせる。二〇〇四年には、ドイツ、クロアチア、ボスニアなどのNGOがセルビアに入り活動を展開するようになる。さらには、二〇〇六年一〇月、世界的に地雷除去に実績のあるノルウェー・ピープルズ・エイド(Norwegian People's Aid: NPA)がセルビア政府の要請を受け、ノルウェー政府の資金を背景にクロアチアでのプログラムを拡大し、セルビアでの地雷除去・不発弾処理に加わった。二〇〇三年以降の地雷除去・不発弾処理活動によって、地雷および不発弾の被害面積は、それぞれ三・七平方キロメートル、二・七平方キロメートル減少した⁽³⁷⁾。しかし、セルビアでの地雷除去・不発弾処理の進展は、地雷・不発弾による社会的、経済的な被害をコソヴォのレベルにまで低下させるには至っていない。

S MACによると、二〇〇八年八月の時点でセルビアでは三平方キロメートルものクラスター爆弾の汚染地域が長年処理されぬまま放置されているという⁽³⁸⁾。この数値は、二〇〇五年の数値とほとんど変わっていない。二〇〇五年から三年間除去作業に大きな進展がみられないということになる。このことから空爆直後からコソヴォに殺到した地雷除去・不発弾処理活動は、セルビアには無縁であったといえる。

同様な被害の状況を持ちながらも、一方では地雷除去・不発弾処理が短期間で終了し、他方で紛争終了後一〇年たった現在も被害に苦しむ現状を、コソヴォとセルビアという例を通して概観してきた。このような両者の違いは

なぜ生じるのであろうか。そこには、地雷除去・不発弾処理に必要な資金の有無と、資金を国際的に獲得するための地雷除去・不発弾処理に取り組むという政治的な意思の存在の有無がある。

潤沢な資金と欠乏する資金

一九九九年六月にNATOによるユーゴ空爆が終了後、各国は地雷除去・不発弾処理のためのコソヴォへの資金の拠出を決めていった。二〇〇〇年には、イギリス（二四〇万ドル）、アメリカ（九九〇万ドル）、ノルウェー（三三八万ドル）、デンマーク（三〇八万ドル）、スイス（二七万ドル）、ドイツ、スウェーデン、オランダ、オーストリア、イタリア、チェコ、ルクセンブルグなどのNATO諸国が計三二〇万ドルの資金の拠出を行った。³⁹また、二〇〇一年にはカナダや地雷除去・不発弾処理活動のための基金であるETFも加わった。一九九九年半ばから二〇〇一年までのコソヴォの地雷除去・不発弾処理資金は、八五〇〇万ドルに上る。⁴⁰コソヴォでは紛争終了直後から経済的な支援があったのである。

他方、セルビアでは二〇〇一年まで地雷対策への資金は確認されていない。セルビアで地雷除去・不発弾処理への資金が確認されたのは紛争終了から三年たった二〇〇二年が最初であり、ETFを通して三〇万ドルが拠出された。コソヴォで地雷除去・不発弾処理が始まった初年度の資金総額の実に一〇〇分の一である。翌年には二三万ドルまで増加するが、これも多国間の枠組みであるETFを通してであった。二国間での援助が本格化するののは、二〇〇四年が最初で、このときはアメリカが一〇二万ドル、ドイツが七五万ドルを拠出した。二国間援助が次に拡大するのは二〇〇六年で、スロヴェニア、イギリスが加わった。二〇〇七年には、さらにチェコやノルウェーが加わる。

このように、コソヴォで紛争直後に巨額の資金が流入したのとは対照的に、セルビアに対する支援は紛争終了直後ではなく、時間が経過した後に徐々に増加している。また、コソヴォには多数のNATO諸国が支援を行った点も特徴的である。二〇〇〇年には二二カ国が支援しており、セルビアでは特定の国からしか援助を得られなかった点と比べると対照的である。

コソヴォの統治機構としての国連

コソヴォでは国連決議第一二四四号に基づいて派遣されたUNMIKが暫定的な統治機構として機能してきた。UNMIKは、五〇近くの国が参加する大規模なミッションであり、そのマンデートも多様である。上でも述べたように、UNMIKは活動の一環としてUNMACCを設立し、地雷対策に当たらせてた。その目的は、難民および国内避難民の帰還を地雷および不発弾の被害から防ぐことである。当時、難民、国内避難民ともに大規模に発生しており、これらの人々が帰還する際に地雷や不発弾の被害にあうことが懸念されていた。そのため、国連は大規模な資金を投入することで、できるだけ早期に地雷除去および不発弾処理を進めようとしたのである。

セルビアにおける政治的意思の欠如

他方で当時のユーゴ連邦政府（現セルビア政府）は、二〇〇一年四月まで対人地雷禁止条約の批准について否定的な態度を取り続けた。対人地雷禁止条約（オタワ条約）では、加盟国に対して条約の義務の履行にあたり、締約国は国際的な協力及び援助を行うことを定めている。もちろんオタワ条約の対象は対人地雷であるため、クラスター爆弾等の不発弾は対象外である。しかし、現場レベルでは地雷と不発弾の問題は密接に関連しており、被害国にとつ

ては、同条約の批准が地雷及び不発弾被害の問題を解決する有効な手段となっている。

そのような状況の中、ユーゴ政府はオタワ条約に否定的な姿勢をとってきた。例えば、一九九八年三月のブタペシュトで開かれたバルカンにおける対人地雷問題に関する地域会議で、外務副大臣は一九九二年に国連から除名されて以降ユーゴはいかなる国際的な取決めに同意しておらず、対人地雷禁止条約への署名、批准も準備していない旨を表明した。この背景には、ユーゴ軍が依然として対人地雷を軍上で必要不可欠な兵器とみなしていたことが挙げられる。また、ランドマインモニターは、一九九六年に軍関係者がユーゴ軍は地雷を防衛上必要な兵器であると認識していると発言したと報告している。^①さらに、二〇〇〇年一月には防衛省からユーゴ地雷廃絶キャンペーンに送られた手紙の中で、一九九九年のユーゴへのNATOの空爆と比較して対人地雷の使用は大きな問題ではない。対人地雷は防衛において重要な兵器である。(中略)いくつかのNATO諸国やその他の軍事的大国は対人地雷禁止条約に署名せず、未だ対人地雷を製造、使用し続けている」と述べている。^②ユーゴ政府は、コソヴォ紛争終了後も地雷や不発弾の問題に取り組む意思をもっていなかったたのである。^③

このような対人地雷への姿勢は二〇〇〇年秋のミロシェヴィチ退陣に始まる民主化の中で徐々に変化していく。ただ、その変化も歩みが遅いものであった。二〇〇一年四月にユーゴ政府は、オタワ条約の批准に前向きな姿勢を表明し、対人地雷に対する政策を転換した。しかし、その後もユーゴ内での政治の混乱は続き、批准への手続きは遅々として進まなかった。オタワ条約の批准手続きが完了したのは二〇〇三年六月になってからであり、この期間国内において地雷や不発弾の問題に対する取り組みは停滞していた。ミロシェヴィチ退陣によりNATO諸国から多くの支援を受ける可能性があったにも関わらず、ユーゴ政府は対人地雷に関する政治的なコミットメントを明確にすることができず、その機会を十分には活かすことができなかったたのである。セルビアがオタワ条約を批准し

た翌年の二〇〇四年から地雷・不発弾問題への二国間支援が始まったことは、国際的な支援を得る上で政治的なコミットメントが重要であることを示している。

行政の怠慢

セルビア政府は、地雷や不発弾問題への政治的姿勢を変化させ、地雷除去・不発弾処理活動にのりだが、行政の対応には課題が残っている。地雷除去・不発弾処理を一元的に統括するSMA Cと被害地住民の説明に食い違いがみられるのである。

SMA Cのミハイロヴィチ所長は、二〇〇八年八月ベオグラードのズヴェズダラ地区にある一トン爆弾の不発弾の除去計画について、「今年（二〇〇八年）の初めにベオグラード市に対して除去の計画を伝え、そのための資金もあるが、市側からはいまだに何の連絡もない」と説明する。一方、地区の住民は、「ここ数年何度か市の責任者が視察に訪れたが、そのたびに前回よりも資金が必要だと言って帰っていく。だれか別の人間を送るといったが、それ以来誰も来ない」と指摘している。¹⁴ SMA Cの設立によつて、それまで軍、警察、防衛省によつて分断されていた処理活動のプラン作成は、SMA Cに一本化されたはずであつた。しかし、ベオグラード市の例を見るとSMA Cは処理活動をコントロールしきれず、資金がSMA Cに滞っている可能性がある。

四．セルビアの変化とオスロ・プロセス

このような中、二〇〇七年初頭からクラスター爆弾を禁止する条約を作るための一連の会議（以下、オスロ・プロセス）は、セルビア政府にとってクラスター爆弾の問題を国際社会にアピールする絶好の機会となつた。セルビ

ア政府は、オスロ・プロセスに積極的に参加し、この問題に対する積極的な政治的姿勢を明確にすることで、国際社会の支援を呼び込もうとしたのである。

ベオグラード会議

セルビア政府は、オスロ・プロセスのすべての会議に出席し、クラスター爆弾を禁止する国際的な動きと積極的に同調してきた。二〇〇七年一〇月三日、四日にベオグラードで開かれた会議は、セルビア政府がこのプロセスで果たした重要な役割を象徴している。セルビアがホストとなったこの会議は、アフガニスタンやラオス、レバノンなど主にクラスター爆弾の被害にあった二カ国が集まり、国際的な支援と犠牲者支援について議論された。オスロ・プロセスの中で被害国の課題が中心に議論された最初の機会という点で、この会議は重要であった。通常、被害国は、国際的な支援不足とそれに伴う地雷除去・不発弾処理の進捗の遅れ、および犠牲者への支援の不足に悩まされている。そのようなクラスター爆弾の禁止を求める被害国の声を集約し、オスロ・プロセスの議論の中で反映させることがこの会議の目的であった。⁽⁴⁵⁾

この会議の開催中に、アルバニアがクラスター爆弾の製造・移転の禁止を発表したり、ウガンダとモンテネグロが貯蔵しているクラスター爆弾の廃棄を発表するなど、クラスター爆弾禁止に関する被害国の積極的な動きが明らかとなった。また、セルビアもクラスター爆弾の使用のモラトリアムを検討中であることを発表するなど、クラスター爆弾の禁止に積極的な姿勢をより鮮明に示した。被害国の動きがより明確になってきた会議と位置づけることができるものであった。

被害国セルビアで行われたこのベオグラード会議がきっかけとなり、クラスター爆弾禁止条約（オスロ条約）で

は、被害者支援および国際協力と支援に大きな焦点が当てられた。オスロ条約第五条では、締約国は被害者に対して支援することを義務付けている。オタワ条約では第六条の国際協力の項の一部として犠牲者支援が義務付けられていることから考えると、オスロ条約で被害者支援が独立した条文となっている点は、より被害者の視点が強調されているといえる。また、オスロ条約第六条では、国際的な協力と支援について定めている。オタワ条約第六条と比較して、ここで定められている内容はより詳細なものとなっている。資金不足から条約の履行が困難になりがちな途上国に積極的な支援を行う内容となっているのである。

セルビアの資金不足へのアピール

犠牲者支援や国際協力・支援に力点が置かれたオスロ条約はセルビアにとって利用価値の高いものである。セルビアは、国際的な支援を渴望してきた。そのことは、声明や国際会議等の発言で見受けられる。NATOからクラスタ爆弾の使用に関する情報を受け取った翌日の二〇〇七年九月二五日、セルビア政府はNATOの情報提供を歓迎するとともに、各国、国際機関からより多くの支援を期待している旨を示したりリースを発表した⁽⁴⁶⁾。また、二〇〇七年一〇月一五日、国連第一委員会において、セルビア政府は、地雷除去・不発弾処理や犠牲者支援活動が「国内的なりソース不足に悩まされており、国際的なドナーによるセルビアへの継続的な物質的、技術的支援が重要である」と述べている⁽⁴⁷⁾。セルビアにとって国際的な支援の拡大は、今後の国の発展を阻害する地雷や不発弾の問題に対処するために必要不可欠である。オスロ・プロセスへの積極的な関与は、国際的な支援の増大をアピールする場として、セルビアにとって貴重な機会であった。

国際政治に左右されるセルビア

ただ、国際的な支援もセルビアをとりまく国際政治の状況に大きく左右される。セルビアは、コソヴォの地位を巡ってNATOおよびEUと衝突してきた。そのことが、セルビアがオタワ条約を批准し地雷の除去や被害者支援に積極的な姿勢をとり始めた後も、NATO・EU諸国から支援が得られなかった結果に現れているといえよう。さらには、二〇〇八年二月にはコソヴォが独立を宣言し、独立を認めないセルビアと独立を認める多くのNATO・EU諸国との関係は緊張状態となった。NATO・EU諸国に地雷除去・不発弾処理の資金を大きく依存している状況の中、セルビアの長期的な地雷・不発弾対策は影響を受けざるをえない。他方で、エネルギー政策などでセルビアに対する影響力を強めるロシアはコソヴォ独立を認めておらず、また地雷除去・不発弾処理においてはニシユの不発弾処理に専門家を派遣し、六〇〇万ドルの資金も提供するなどセルビアとの関係をさらに深めている。NATO・EUとロシアの国際政治の狭間でセルビアは揺れ動いており、それは地雷除去・不発弾処理活動のレベルにも現れているのである。セルビアが地雷除去・不発弾処理に力をいれようと、現場での地雷除去・不発弾処理活動は、国際政治の展開に影響を受けざるをえないのである。

五・終わりに

近年では武力紛争後に不発弾や地雷が残存し、現場で生活する人に直接的な被害を与えるだけではなく、復興の妨げになっている状況が多く見受けられる。NATOのユーゴ空爆も例外ではなかった。紛争の中でクラスター爆弾が多く使用され、不発化したクラスター爆弾が社会的に大きな影響を与えている。さらに、ユーゴ内戦の時代を通して地雷も多数埋設されており、不発弾同様大きな社会的問題となっている。

本稿では、この不発弾や地雷が社会的に与える影響を軽減する作業である地雷除去・不発弾処理活動を、NATOの空爆を受けたコソヴォとセルビアという国・地域から比較検討した。両者ともにクラスター爆弾や地雷の被害にあい、除去や被害者の支援にかかる負担が膨大になる中で、紛争後の社会の建て直しに苦しんでいる。そのような状況の中、国際社会が積極的に関与したコソヴォと国際的に孤立したセルビアでは、社会再建の速度が大幅に異なることを本稿では指摘した。人道的な観点から積極的に進められると考えられがちな不発弾の処理や地雷の除去活動は、実際には国際社会の関与や国内政治の動向に大きく影響される。国際社会からの資金・技術の獲得が社会の再建のなかで必要不可欠であり、そのためには国内の政治が国際社会に向けて援助の必要性をアピールすることも必要である。セルビアの例のように、政府が不発弾や地雷問題に消極的な姿勢をとった場合には問題解決に相当の時間を要するのは当然であるが、政府が姿勢を転換したとしても、国際政治の中で支援へのアピールを積極的に行えない場合や、そのアピールに国際社会が十分に応えない場合もある。地雷や不発弾といった問題は、特に軍事的課題と結びつきやすく、国際社会の中では慎重に扱うことが求められるケースが多い。セルビアの例も同様であり、NATOが空爆の情報提供を行うまで長い歳月がかかった。地雷や不発弾の被害にあった特定の政府が国際社会に援助のアピールを行ったとしても、これに対して国際社会が迅速に応える保証はどこにもないのである。地雷や不発弾の問題は人道的な問題として近年捉えられることが多いが、現実的には国際政治・国内政治の環境が整った場合にのみ問題解決への取り組みが活発化する。地雷や不発弾といった人道的問題も、あらゆる政治とは決して無縁ではない。

補足 資料について

本稿で参考にした資料について若干説明が必要であろう。セルビア、コソヴォにおけるクラスター爆弾の問題について、独自の情報収集による報告書を作成している国際機関、NGOはいくつか存在する。コソヴォについてはランドメイン・アクション（Landmine Action）、ICRCをはじめコソヴォで活動する国際機関、NGOからの情報を活用した報告がいくつかあるが、セルビア（とモンテネグロ）についてはNPAの『イエロー・キラーズ Yellow Killers』のみであり、資料は限定されている。

《年表》

| | |
|-----------|----------------------------------|
| 一九九九・三・二四 | NATO軍、ユーゴ連邦共和国への空爆を開始（六月一〇日まで） |
| 五・七 | ニシュで市場、病院、住宅地が爆撃される（一二日まで） |
| 六・一〇 | ユーゴ、国連の調停案に合意。停戦が成立 |
| 二〇〇〇・一〇・五 | ミロシェヴィチ政権が野党デモによって崩壊 |
| 二〇〇三・九・一八 | セルビア共和国、オタワ条約に加盟 |
| 二〇〇七・九・二四 | NATO、クラスター爆弾の投下場所、数、種類をセルビア政府に報告 |

《地図》



セルビア共和国防衛省、同内務省の情報と、NPAの独自調査に基づき作成されたクラスター爆弾の主な投下場所を示す地図⁽⁴⁶⁾

参考文献

セルビアのメディア（新聞、雑誌）

Blic (www.blic.co.yu/)

Politika (www.politika.rs/)

Ilustrovana Politika (www.ilustrovana.com/)

NIN (Nedeljna informativna novina) (www.nin.co.yu/)

Glas javnosti (www.glas-javnosti.rs/)

24 sata (www.24sata.co.yu/)

国際機関、NATOの報告書

ICBL, *Landmine Monitor Report 1999*, Ottawa: Mines Action Canada, 1999.

ICBL, *Landmine Monitor Report 2000*, Ottawa: Mines Action Canada, 2000.

ICBL, *Landmine Monitor Report 2001*, Ottawa: Mines Action Canada, 2001.

ICBL, *Landmine Monitor Report 2002*, Ottawa: Mines Action Canada, 2002.

ICBL, *Landmine Monitor Report 2003*, Ottawa: Mines Action Canada, 2003.

ICBL, *Landmine Monitor Report 2004*, Ottawa: Mines Action Canada, 2004.

ICBL, *Landmine Monitor Report 2005*, Ottawa: Mines Action Canada, 2005.

ICBL, *Landmine Monitor Report 2006*, Ottawa: Mines Action Canada, 2006.

ICBL, *Landmine Monitor Report 2007*, Ottawa: Mines Action Canada, 2007.

ICBL, *Landmine Monitor Report 2008*, Ottawa: Mines Action Canada, 2008.

Landmine Action, *Cluster munitions in Kosovo: Analysis of use, contamination and casualties*, 2007.

Landmine Action, *Explosive Remnants of War: unexploded ordnance and post-conflict communities*, 2002.

Norwegian People's Aid (NPA), *Yellow Killers: The impact of cluster munitions in Serbia and Montenegro*, 2007.

www.npaid.org/filestore/YellowKillersNPA.pdf

The International Committee of the Red Cross, *Cluster Bombs and Landmines in Kosovo: Explosive Remnants of War*, Geneva, 2001. (Revised June 2001).

[www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/explosive-remnants-of-war-brochure-3111201/\\$File/ICRC_002_0780.pdf](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/explosive-remnants-of-war-brochure-3111201/$File/ICRC_002_0780.pdf)

Thomas Michael McDonnell, *Cluster Bombs Over Kosovo: A Violation of International Law?*, Faculty Publications, Paper 282, 2002. <http://digitalcommons.pace.edu/lawfaculty/282>

註

(1) 被害が確認された順に、アンゴラ、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、タジキスタン、チェチェン、クロアチア、スーダン、シエラレオネ、エチオピア、エリトリア、アルバニア、コンゴ民主、ユーゴスラヴィア、アフガニスタン、イラク、レバノン、イスラエル、グルジア。

(2) 地雷の「非人道性」については、受動性と運動性の二つの点が指摘されており、これは不発化したクラスター爆弾の子弾と同様である。目加田説子『国境を超える市民ネットワーク』東洋経済新報社、二〇〇三年。六三項参照。

(3) *Circle of Impact*, Brussels: Handicap International ASBL-VZW, 2007.
http://en.handicapinternational.be/download/0606_WEB_FINAL_REPORT_HI_BD.pdf 二〇〇九年一月二四日アクセス。

(4) 『朝日新聞』二〇〇六年一月三日夕刊。

(5) 本稿では、クラスター爆弾の問題を中心に扱うが、地雷やその他の不発弾も除去・処理の実施面や資金面で区別し難いことから、必要な場合には地雷やその他の不発弾も同様に扱う。

(6) 一九九九年コンヴォ（セルビア語ではコンヴォ・メトinja Kosovo i Metonija、アルバニア語ではコンヴァ Kosova）はユーゴスラヴィア連邦の自治州であった。その後、二〇〇三年ユーゴ連邦は国家連合セルビア・モンテネグロとなり、二

〇〇五年五月両者が分離することによって、コソヴォはセルビアの自治州となった。二〇〇八年一月コソヴォのアルバニア勢力は「コソヴォ共和国」の独立を宣言したが、セルビア側はこれを認めていない。本稿では、国際的な慣習に習って単にコソヴォと表記することにする。また、本稿ではセルビアとは、セルビア共和国のうちコソヴォを除いた、セルビア・プロバールとヴォイヴォディナを指す。

- (7) 一九九七年アルバニアで起こったいわゆる「ネズミ講事件」により、アルバニアから大量の武器弾薬がコソヴォに流入し、コソヴォ解放軍の手に渡ったとされている。これ以降、コソヴォ解放軍とユーゴ治安部隊との対立は緊張の一途を辿る。

- (8) Norwegian People's Aid, *Yellow Killers: The impact of cluster munitions in Serbia and Montenegro*, 2007, p. 13.

- (9) Norwegian People's Aid, *op. cit.*, p. 19.

- (10) The International Committee of the Red Cross, *Cluster Bombs and Landmines in Kosovo: Explosive Remnants of War*, Geneva, 2000, p. 6.

- (11) コパオニク Kopanik' クラリヒヴォ Kraljevo' クルシュムリヤ Kuršumlija' ニンク' セヒニツァ Sjenica' サニチヤミルツィ Vladimir' ブルス Brus' クニチ Knit' チャチャク Čačak' ラザレヴァン Lazarevac' ガジハン Gadžin Han' スターラパニヴォ Stara Pazova' ブヤノヴァン Bujanovac' プレシエヴォ Preševo

- (12) Norwegian People's Aid, *op. cit.*, p. 57.; *Blic*, September, 7. 2002

- (13) NATO軍幹部による五月八日の記者会見 <http://www.nato.int/Kosovo/press/p990508b.htm> 二〇〇九年一月二四日アクセス。

- (14) 病院関係者の証言によれば、当時病院の収容能力を大きく超える患者が運び込まれた為、優先順位が低いとみなされた患者は重症であっても応急処置の後帰宅せざるを得なかったといつ。Norwegian People's Aid, *op. cit.*, pp. 22-23.

- (15) "Podmuki ubica čekao godinu dana (危険な殺人者は一年間待っていた)", *Ilustrovana Politika*, April. 15, 2000.

- (16) 二〇〇八年四月一日の日本記者クラブでの記者会見。

- (17) Norwegian People's Aid, *op. cit.*, p. 20.

- (18) *ibid.*, pp. 37-46.
 - (19) *ibid.*, pp. 43.
 - (20) *ibid.*, p. 28, pp. 32-33.
 - (21) *Glas javnosti*, March, 28, 2004.
 - (22) カベタノヴィチ氏とのインタビュー (二〇〇八年四月)。
 - (23) *Glas javnosti*, December, 12., 2004.
 - (24) *Politika*, Nov, 5, 2006.
 - (25) *Blic*, February, 5, 2008.
 - (26) "NATO hands over target data on cluster munitions to the Serb authorities" on 25 September 2008 <http://www.nato.int/docu/update/2007/09-september/e0925b.html> 二〇〇九年一月四日アクセス。
 - (27) Damir Gorseta, Eva Vebler and Sabina Beber, "Mine Problem in the Region of Southeastern Europe: The ITF and SEEMACC," *Journal of Mine Action*, vol. 7, no. 2 (August 2003).
 - (28) 処理された土地の総面積／処理されたクラスター爆弾の総数。ただし二七六の処理活動のみに基づくデータによる。
 - (29) Landmine Action, *Cluster munitions in Kosovo: Analysis of use, contamination and casualties*, 2007, p. 40.
 - (30) 処理にかかった総時間／処理されたクラスター爆弾の総数。ただし二四六の処理活動のみに基づくデータによる。
 - (31) Norwegian People's Aid, *op. cit.*, pp. 42-43.
- (31) コソヴォにおけるクラスター爆弾の除去作業の情報は、ジュネーブ人道的地雷除去国際センター (Geneva International Center for Humanitarian Demining: GICHD) がコソヴォにおいて初めて本格的運用を開始した地雷対策に関する情報管理システム (Information Management System for Mine Action: IMSMA) に集積されている。このIMSMAは、コソヴォにおける二七六のクラスター爆弾除去作業の詳細をデータベース化したもので、大いに利用価値のあるものである。もっともIMSMAにもいくつかの制約がある。すなわち、①IMSMAでデータベース化されなかった除去作業もあり、IMSMAのデータがコソヴォにおける作業の全体像を示すものではない、②他の国際機関、NGO

によって同じ場所がすでに部分的に除去が行われている可能性がある。このように、活動する組織が多かったため相互の連携が不足していたことが情報の共有を妨げていた、と言えるが、それでも将来的にIMSMAのこうした試みは、効果的かつ効率的な不発弾処理の実施のために大いに活用されるべきである。IMSMAのデータベースによるコンヴォイのクラスター爆弾被害及び処理の状況については Landmine Action, *op. cit.*, pp. 38-44.

- (32) コンヴォイの地雷・不発弾除去活動の評価については、Willing to Listen: An Evaluation of the United Nations Mine Action Programme in Kosovo, The Praxis Group, Ltd., 2002. 参照。
- (33) UNMACC は、一九九九年六月十七日から二〇〇一年十一月十五日までの活動を行った後、UNMIK に権限を移譲した。
- (34) ICBL, "Kosovo," *Landmine Monitor Report 2002*, Ottawa: Mines Action Canada, 2002. <http://www.icbl.org/lm/2002/kosovo/> 二〇〇九年一月四日アクセス。
- (35) JJ Scott, "The Kosovo MACC: The Most Successful Mine Action Program Ever," *Journal of Mine Action*, vol. 6, no. 1 (April 2002). <http://maic.jmu.edu/journal/6.1/focus/scott/scott.htm> 二〇〇九年一月四日アクセス。
- (36) じつは現在のセルビア共和国内の地雷除去・不発弾処理について扱っている。便宜上「セルビア」を使ったが、国名は二〇〇三年まで「ユーゴスラビア連邦共和国」、二〇〇六年まで「セルビア・モンテネグロ」である。
- (37) ICBL, "Serbia," *Landmine Monitor Report 2008*, Ottawa: Mines Action Canada, 2008. <http://www.icbl.org/lm/2008/serbia/> 二〇〇九年一月四日アクセス。
- (38) Norwegian People's Aid, *op. cit.*, p. 11.
- (39) ICBL, "Kosovo," *Landmine Monitor Report 2001*, Ottawa: Mines Action Canada, 2001. <http://www.icbl.org/lm/2001/serbia/> 二〇〇九年一月四日アクセス。
- (40) ICBL, "Kosovo," *Landmine Monitor Report 2002*, Ottawa: Mines Action Canada, 2002. <http://www.icbl.org/lm/2002/serbia/> 二〇〇九年一月四日アクセス。
- (41) ICBL, "Yugoslavia," *Landmine Monitor Report 2000*, Ottawa: Mines Action Canada, 2000. <http://www.icbl.org/lm/2001/yugoslavia/> 二〇〇九年一月四日アクセス。

- (42) ICBL, "Federal Republic of Yugoslavia," *Landmine Monitor Report 2001*, Ottawa: Mines Action Canada, 2001.
<http://www.icbl.org/lm/2001/yugoslavia/> 二〇〇九年一月十四日アクセス
- (43) 二〇〇三年セルビア国会はオタワ条約に加入する国内法を通過させ、二〇〇四年三月一日、セルビアはオタワ条約の締結国となった。
- (44) *24 sat*, August, 26, 2008.
- (45) Statement by the minister of foreign affairs of Serbia. http://www.mfa.gov.yu/Policy/Minister/041007_e.html
 二〇〇九年一月十四日アクセス
- (46) Press release by the Serbian government <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vesti.php?id=38821> 二〇〇九年一月十四日アクセス
- (47) Statement by Slavko Kruljevic, Deputy permanent Representative, in the general debate in the first committee, New York, 15 October 2007. <http://www.un.int/serbia/Statements/27.pdf> 二〇〇九年一月十四日アクセス
- (48) Norwegian People's Aid, *op. cit.*, p. 14.